



L'Indice de participation socio-politique (IPS) : **Qu'est-ce que c'est ? Comment l'utiliser ?**

Par : Damien Hazard, de l'organisation brésilienne Vida Brasil

Salvador de Bahia (Brésil), Novembre 2015

Cet article est composé des parties suivantes :

- 1- Regard historique sur la création de l'IPS
- 2- Qu'est-ce que l'indice de participation socio-politique?
- 3- Résumé du processus méthodologique de mesure de l'IPS
- 4- L'intérêt de l'IPS et ses possibilités d'utilisation

1- Regard historique sur la création de l'IPS

L'indice de participation socio-politique connu sous son acronyme IPS¹ a été conçu en 2006 par l'organisation brésilienne Vida Brasil pour mieux apprécier l'évolution des espaces participatifs de gestion des politiques publiques dans le domaine des droits des personnes handicapées.

Vida Brasil : une ONG brésilienne de promotion des droits humains

Vida Brasil, créée en 1996, a été précurseur à Salvador de Bahia, dans la région Nordeste du Brésil, dans le développement d'une stratégie de renforcement du mouvement associatif des personnes handicapées autour de l'accessibilité, présentée comme une question de droits humains. Les actions de l'organisation brésilienne, qui ont reçu l'appui de Handicap International (HI) jusqu'en 2011, ont commencé avant même la reconnaissance de l'accessibilité dans la législation du pays, et ont innové dans la mise en place de diagnostics participatifs d'accessibilité, dans la création d'un réseau réunissant les organisations traditionnellement séparées par type de handicap, mais aussi dans le développement

¹¹ La sigle IPS provient de sa dénomination initiale (indice de participation sociale). L'expérience et les réflexions d'un projet de mesure des effets de la participation des organisations de personnes handicapées, développé en partenariat avec Handicap International, Cirris (Québec, Canada) et Ciedel (Lyon, France), ont amené Vida Brasil à modifier le nom (indice de participation socio-politique) pour valoriser la dimension de la participation individuelle et collective des personnes handicapées dans les espaces politiques et afin d'éviter d'assimiler l'indice à un autre concept, de participation sociale.

institutionnel et organisationnel des associations de personnes handicapées, la formation politique et citoyenne de leaders associatifs, et le renforcement de leur intervention dans l'espace social et politique. Cette méthodologie a été capitalisée, dans le cadre d'un travail conjoint avec Handicap International, et a été largement diffusée et partagée, notamment auprès de nombreux programmes de HI, qu'elle a influencé, directement ou indirectement.

Société civile brésilienne et participation

Vida Brasil et son travail sur l'accessibilité s'inscrivent par ailleurs dans la mouvance de la société civile brésilienne, caractérisée par sa créativité et son dynamisme. Les années 2000 représentent la consécration de cette participation de la société civile au Brésil. Elle s'exprime en particulier avec le Forum Social Mondial, qui surgit à Porto Alegre en 2001. La participation prend aussi un nouveau sens dans la politique, et notamment dans la politique des institutions publiques, au niveau international mais aussi aux niveaux national brésilien et local.

Le gouvernement du président Lula, à partir de 2003, institutionnalise la participation, selon un principe déjà présent dans la constitution de 1988. Des espaces, instruments et mécanismes de démocratie participative sont mis en place, à l'exemple de conseils thématiques de politiques publiques, aussi bien au niveau national que dans les États et dans les municipalités. De caractère généralement davantage consultatif que délibératif, ces conseils sont composés de représentants des organisations de la société civile et des pouvoirs publics qui se réunissent périodiquement et discutent les politiques publiques de leur compétence. C'est le cas des conseils des droits des personnes handicapées, qui ont été créés au niveau national et étatique, puis municipal. Des cycles de conférences thématiques pour la discussion et la planification des politiques publiques ont par ailleurs commencé à être organisés tous les trois ans. Le budget participatif est un autre exemple de mécanisme de participation démocratique pour les organisations de la société civile.

Vida Brasil a participé activement à l'implantation de ce processus au Brésil, et notamment dans les états de Bahia et du Ceara et au niveau national, dans diverses thématiques : politiques urbaines, droits des enfants et des adolescents, droits des personnes handicapées, économie solidaire, sécurité alimentaire, développement économique et social. Avec ses partenaires, les organisations de personnes handicapées (OPH) réunies au sein de réseaux trans-handicap, elle a contribué directement à la rédaction des lois qui ont donné naissance à certains de ces espaces, et y a investi son temps et ses efforts, en particulier dans la qualification de la participation des organisations partenaires de personnes handicapées.

Mesurer les effets de la participation

Les années passant, l'exercice de la participation au sein de ces espaces de concertation a été questionné. Quelles sont les effets de la participation politique des organisations de personnes handicapées après des années de présence au sein de ces espaces ? En quel sens la construction de politiques publiques est-elle possible et la promotion des droits est-elle effective ? La

concertation implique en réalité une nouvelle culture politique dans une machine institutionnelle généralement dominée par des pratiques hiérarchiques et de plus résistante à un partage du pouvoir. Il est normal que des difficultés soient ressenties, et il est important de pouvoir les identifier précisément pour mieux les comprendre.

Il n'existe pas une seule réponse pour évaluer cette participation dans les espaces de concertation et ses effets. Certains angles et objets d'analyse peuvent révéler des avancées, d'autres des reculs ou un maintien d'une situation. Les avis peuvent aussi différer d'une organisation à l'autre. C'est donc pour prendre en compte cette diversité de points de vue et d'angles d'analyse que l'IPS a été conçu, avec le but de les synthétiser au travers d'un indice quantitatif prenant en compte plusieurs opinions subjectives et plusieurs variables (ou dimensions) d'analyse.

2- Qu'est-ce que l'indice de participation socio-politique ?

L'IPS est une note moyenne sur une échelle de 20, attribuée à l'évolution d'un processus de concertation, en principe au sein d'un espace institutionnalisé (dont l'existence et la mission sont reconnus légalement : un conseil, un comité, une commission, un groupe de travail...).

L'indice est calculé à partir de l'analyse de l'évolution de cinq dimensions, dans le cadre de discussions et d'analyses regroupant les diverses organisations participantes du projet, durant un atelier d'évaluation ou de planification.

Définies de façon collective, initialement par l'équipe de Vida Brasil dans le contexte spécifique brésilien, ces dimensions ont été définies comme suit :

- la présence des organisations participantes dans de tels espaces,
- la qualité de leur intervention dans ces espaces,
- leur participation dans les diverses étapes du contrôle social (planification, suivi et évaluation),
- l'existence de projets, politiques et programmes surgissant de ces espaces et répondant aux demandes de la société civile,
- le niveau de dialogue et de construction collective associant les pouvoirs publics aux organisations de la société civile.

En début d'atelier, ces dimensions doivent être présentées aux organisations, qui doivent les reconnaître comme étant des aspects qu'ils jugent importants et stratégiques au sein des processus et des espaces de concertation.

A chacune de ces dimensions est attribuée une valeur oscillant de 0 à 4, et qui correspond à l'appréciation de l'évolution de chacune d'entre elles sur la période considérée :

- 0: diminution très nette de la dimension considérée
- 1: diminution sensible

- 2: stagnation
- 3: amélioration sensible
- 4: forte amélioration

Il est important de définir avec les participants la période considérée pour l'analyse de cette évolution. Celle-ci peut être d'un an, ou plus : 2 ou 3 ans, ou même 6 ou 10 ans. Il est possible de faire un rappel de comment était la situation en début de période.

Comme les dimensions retenues et jugées pertinentes pour le projet sont au nombre de cinq, l'indicateur oscille de 0 à 20 (=5x4), et illustre l'appréciation du fonctionnement des espaces de gestion des politiques publiques dans le cadre du présent projet. Une stagnation dans le fonctionnement de ces espaces pour les organisations partenaires correspond à un indice égal à 10.

Exemple :

	Nette diminution 0	Diminution 1	Stagnation 2	Amélioration 3	Amélioration importante 4
Présence des organisations participantes dans de tels espaces				X	
Qualité de leur intervention dans ces espaces				X	
Participation dans les diverses étapes du contrôle social (PSE)			X		
Existence de projets, politiques et programmes surgissant de ces espaces et répondant aux demandes de la société civile				X	
Niveau de dialogue et de construction collective associant pouvoirs publics et organisations de la société civile					X
TOTAL					15

Dans le cas ci-dessus, une analyse rapide peut être faite. La valeur de l'indice de 15/20 révèle une amélioration de façon générale du processus / espace de concertation : les organisations considèrent que la présence des organisations et la qualité de leur participation se sont renforcées (notes 3), et ont donné lieu à quelques projets issus de demandes de la société civile

(3). Selon elles, l'amélioration la plus significative se situe au niveau de la qualité du dialogue avec les pouvoirs publics (note 4), auparavant inexistant ou très limité. En revanche, les discussions se restreignent à la planification de politiques, et non au suivi des politiques ou à leur évaluation (note 2).

L'exemple présenté reflète l'opinion d'une seule personne ou organisation, ou un consensus entre les personnes ou organisations participantes. Il est probable que chacune des personnes ou organisations présentes souhaite attribuer une note différente. Dans ce cas, une moyenne est faite pour chacune des dimensions, et la somme des moyennes débouche sur une note finale.

Il est important que chacune des notes attribuées soit commentée, et que ces commentaires soient recueillis, comme arguments pour expliquer le résultat obtenu. En ce sens, il est possible d'ajouter une septième colonne pour y faire figurer ces commentaires, ou bien de construire un texte qui justifie pour chacune des dimensions les notes attribuées, en y faisant ressortir d'éventuelles divergences ou convergences d'opinions entre les personnes et organisations présentes.

3- Résumé du processus méthodologique de mesure de l'IPS

Ce sont 7 étapes pour un atelier-type de mesure de l'IPS :

- 1- Introduction : contextualisation et objectifs de la rencontre, et tour de table des personnes et organisations présentes.

Il est aussi possible de réaliser l'atelier de mesure de l'IPS à la fin d'un atelier plus long, ou après une intervention ou un débat sur le contexte social et politique local. Cette option facilite le processus d'attribution de notes (étape 4), les arguments.

- 2- Présentation de l'indice IPS : historique, ce qu'est un indice, objectifs, description générale de l'IPS, à priori avec l'aide d'un exemple.

- 3- Objet de l'analyse : concordance des personnes présentes sur l'espace ou le processus de participation, la période considérée et les 5 dimensions qui vont être analysées. Eventuel rappel, par le facilitateur ou de façon collective, de la situation en début de période.

- 4- Exercice de mesure de chacune des 5 dimensions :

- a. Tour à tour, est faite la présentation de chacune des dimensions. Pour chacune d'entre elles, il est possible de procéder à une évaluation participative de l'expérience locale sous forme de débat ou d'interventions de ceux et celles qui le souhaitent.

- b. Pour chaque dimension, un tour de table est réalisé et une attribution de notes, avec des commentaires justifiant la valeur attribuée. L'ensemble des notes est résumé sur un tableau visible par toutes les personnes (voyantes) présentes.

A priori, les notes émanent d'une organisation : lorsqu'il y a plusieurs personnes d'une même organisation, celles-ci se

réunissent et décident ensemble de la valeur qu'elles souhaitent donner et des arguments qui la justifient.

- 5- Calcul de la moyenne des notes pour chacune des dimensions et de la note finale (somme des 5 notes moyennes correspondant aux 5 dimensions).
- 6- Analyse de la note finale obtenue en résumant les principaux arguments qui ont amené à l'attribution des valeurs moyennes pour chacune des dimensions, et en soulignant les dimensions où les écarts d'appréciation (de notes attribuées) sont les plus importants, et les questions sur lesquelles les points de vue sont différents et qui ont amené à des notes distinctes.

Commentaires des personnes présentes.

- 7- Évaluation de cet exercice de mesure de l'IPS.

Les informations de l'analyse et du calcul de l'indice doivent être rassemblées dans un rapport.

4- L'intérêt de l'IPS et ses possibilités d'utilisation

Avec l'expansion des processus participatifs et des espaces de concertation, l'IPS a pu être présenté et appliqué au cours des cinq dernières années dans de nombreuses villes auprès de divers acteurs œuvrant dans le domaine du handicap. En plus des villes de Salvador et de Fortaleza, dans la région Nordeste du Brésil, l'IPS a été présenté, discuté et utilisé notamment à Madagascar (Tuléar), au Maroc, en Tunisie, en France (Bordeaux) et au Canada (Québec). L'essentiel de ces applications est le résultat de partenariats avec HI, et du projet de mesure des effets de la participation des organisations de personnes handicapées, développé entre 2012 et 2015 par Vida Brasil, HI, Cirris (Québec, Canada) et Ciedel (Lyon, France), appuyé par la Fondation Internationale pour la Recherche Appliquée sur le Handicap (FIRAH).

De façon générale, l'utilisation de l'IPS a suscité l'intérêt de la part des organisations de ces divers pays. L'expérimentation de l'IPS peut répondre à de multiples objectifs :

- il stimule une réflexion participative sur les interventions des organisations en matière de concertation et propose un exercice pédagogique d'évaluation collective des effets de la participation par des organisations qui sont acteurs de processus politiques en collaboration avec les pouvoirs publics.
- Il résume de façon synthétique et objective un ensemble d'opinions subjectives qui sont présentées et discutées. Il donne une note globale à l'évolution de processus de concertation sur une période donnée : une tendance à l'amélioration, nette ou faible, à un recul ou à une stagnation de la situation. La définition de la valeur de l'indice repose sur des arguments d'analyse politique et sociale.

- Il peut servir d'indicateur au moment de la planification d'un projet : en déterminant une valeur d'amélioration au résultat attendu (par exemple : au moins 15/20).
- Il peut amener à la rédaction d'un rapport d'évaluation des espaces et des processus de concertation et servir d'instrument de plaidoyer pour les organisations. Les arguments qui justifient les notes attribuées à l'évolution de chacune des dimensions peuvent être approfondis dans le rapport, et complétés par des données statistiques. Le rapport permet de valoriser les avancées mais aussi de pointer les difficultés et les défis dans les processus et espaces de concertation mis en place.

D'un autre côté, l'IPS est un instrument qui possède une flexibilité qu'il est possible d'explorer. Plusieurs possibilités d'adaptation des méthodologies et de l'instrument sont possibles.

Au niveau de la méthodologie d'application

Il est tout à fait possible de réaliser l'exercice de mesure de l'indice au travers de questionnaires envoyés à des participants. Ou encore de l'expérimenter en réunion d'équipe au sein d'une seule organisation.

Une autre possibilité dans la méthodologie d'utilisation a été expérimentée à Québec, dans le cadre du projet de mesure des effets de la participation des organisations de personnes handicapées, développé entre 2012 et 2015 par Vida Brasil, HI, Cirris et Ciedel, et appuyé par la FIRAH. L'exercice de mesure, réalisé avec un regroupement des associations de personnes handicapées (de la région 03, Portneuf et Charlevoix), a consisté à attribuer tout d'abord des notes de valeur à chacune des dimensions en début et en fin de période, de comparer ces notes et d'en tirer une note finale de l'évolution des dimensions d'analyse, toujours sur la même échelle de 0 à 4 (et une note totale de l'indice sur 20).

Au niveau de l'instrument

Les dimensions de l'indice peuvent être modifiées. Les attentes face aux espaces de concertation peuvent varier selon les contextes des pays et des localités. La présence des organisations dans les espaces de concertation (dimension 1) est importante dans un contexte institutionnel de début des processus de concertation. Mais il est probable que les territoires qui pratiquent depuis longtemps la concertation ne jugent pas utile d'évaluer l'évolution de la présence des organisations dans les espaces, la considérant comme une constante, un acquis, et préféreront choisir et définir une autre dimension plus significative dans leur contexte spécifique.

C'est dans cette perspective que les 5 dimensions ont été reconstruites de façon collective, avec les chefs de projet de HI au Maghreb en décembre 2013 à Rabat (Maroc). La question était : « qu'attendons-nous de la participation dans les espaces de concertation des projets que nous développons ? » Un premier ensemble d'idées de dimensions a été défini (*brainstorming*) et a résulté en dix points. Avec l'appui du facilitateur, ces

10 points d'analyses ont été approfondis et consensuellement réduits à 5 dimensions.

Ces 5 dimensions ont été définies comme suit :

- Mise en lien multi acteurs
- Participation des OPH dans le cycle de politiques (PSE)
- Participation dans la société des PSH
- Implication des décideurs dans les processus de concertation
- Prise en compte du handicap dans les politiques locales

Ces dimensions, non seulement semblent davantage représentatives des attentes des processus de concertation dans la région, mais ont de plus été formulées en prenant en compte la logique d'intervention de HI dans ses programmes, et en particulier dans le domaine du développement local inclusif (DLI). Pour cette raison, nous considérons ces 5 dimensions ci-dessus comme pertinentes pour être utilisées comme variables de l'IPS par HI au sein de ses programmes.

L'organisation Vida Brasil, qui a développé l'IPS, est intéressée par les applications qui en seront faites par d'autres organisations. En accord avec ses principes, elle met cet instrument à disposition des acteurs sociaux intéressés, en espérant qu'il contribue à l'approfondissement des pratiques démocratiques. Vida Brasil a choisi de ne pas avoir recours à un système de privatisation des droits d'usage. En revanche, l'organisation brésilienne demande que l'origine de l'indice de participation sociale et politique (IPS) soit rappelée en cas d'utilisation ou d'adaptation, et souhaite être informée de telles initiatives. Vida Brasil se tient à disposition pour collaborer ou pour communiquer, par le biais des adresses :

salvador@vidabrasil.org.br et acessibilidadessa@vidabrasil.org.br

<http://blogdavidabrasil.blogspot.com.br>

Facebook : Associação Vida Brasil